

Département Politique Fédéral
Division des Affaires étrangères

pp. 1-4

(pp. 5-7 ne nous intéressent probablement pas)

A.21.2.1. Série B No 4.- AK.

Berne, le 24 septembre 1932.

Confidentiel.

Monsieur le Ministre,

2m ju (C. K. K. K.)

Pour faire suite à notre rapport du 15 juin dernier, nous avons l'honneur de vous communiquer ci-après quelques renseignements concernant la protection des Suisses en Mandchourie et la question de savoir si la Suisse est une "Puissance capitulaire".

En vertu de l'arrangement dont la substance se trouve consignée dans la circulaire du Ministre de France en Chine du 17 juillet 1923, le Consulat de France à Kharbine assume la protection des ressortissants suisses dans la Mandchourie septentrionale. Un incident survenu récemment dans ce pays, incident dans lequel s'est trouvé impliqué un de nos jeunes compatriotes qui s'était rendu, en avril dernier, à Kharbine en qualité de correspondant de divers journaux suisses, a appelé notre attention sur la question de la protection des intérêts suisses en Mandchourie.

Le journaliste suisse en question s'était vu arrêter par les autorités mandchoukouses à Kharbine

A la Légation de Suisse,



- 2 -

(qui semblent avoir agi, en l'occurrence, sur l'ordre des autorités japonaises), à son retour d'une excursion qu'il avait entreprise au nord de cette ville en vue d'interviewer le général Ma, commandant en chef des forces anti-japonaises en Mandchourie. Inculpé d'avoir été en relations avec le général Ma, d'être en rapports avec la Commission d'étude de la Société des Nations en Mandchourie, faits qui "constituaient une insulte à l'égard du Gouvernement mandchoukou", notre compatriote, aussitôt rentré à Kharbine, fut soumis à un long interrogatoire, auquel assistait le Consul de France. En même temps, sa chambre d'hôtel était perquisitionnée, ses papiers et ses photographies saisis. Cette dernière mesure aurait été prise en l'absence et à l'insu du Consul de France. Elle constituait, semblait-il, une violation flagrante du droit d'exterritorialité appartenant aux Suisses et aux Français en vertu des traités que les Autorités mandchoukous avaient spontanément déclaré vouloir respecter.

M. Reynaud, Consul de France, avait donc aussitôt protesté auprès du Commissaire des Affaires étrangères à Kharbine contre cette façon d'agir. De son côté, notre Consul général à Shanghai entreprit une démarche auprès du Chargé d'Affaires du Japon en le priant de faire intervenir les Autorités d'occupation japonaises auprès des Autorités mandchoukous. Au bout de quelques jours, notre compatriote rentrait en possession de ses documents et des excuses officielles étaient pré-

- 3 -

sentées au Consul. L'incident était ainsi définitivement réglé.

Il convient de remarquer qu'une solution satisfaisante du cas était fort désirable. En effet, si, d'une part, le principe de la question de juridiction soulevée avait une importance évidente, il convenait, d'autre part, au point de vue du prestige, de marquer d'emblée la différence existant entre nos compatriotes et la population russe locale, que la police mandchoukoue paraît pouvoir brusquer impunément. Il y a lieu de se féliciter de la façon dont cette affaire a été réglée, les moyens d'intervention dont nous disposions étant des plus incertains.

En ce qui concerne la question de l'exterritorialité, peut-on prétendre que le Gouvernement mandchoukou ait violé un état de droit? Il convient de relever, en premier lieu, que le Gouvernement mandchoukou avait spontanément déclaré au Consul de France qu'il respecterait les traités de capitulations conclus entre la Chine et les Puissances étrangères. Mais la question peut se poser de savoir si, selon le droit international, un gouvernement de facto comme celui de Changchun continue à être lié par les traités conclus par la Chine avec les Etats étrangers. On pourrait émettre quelques doutes à cet égard. M. Max Huber entre autres, dans son ouvrage "Staatussukzession", déclare que les traités de capitulations doivent être classés parmi les "iura personalia" des Etats contractants et ne peuvent, en conséquence,

- 4 -

être considérés comme étant des traités qui lieraient un Etat dissident.

Il est vrai que la Mandchourie n'avait encore été reconnue par aucun Etat et, de ce fait, selon l'opinion dominante, n'a pas acquis la personnalité internationale (Anzilotti, Cours de droit international, p. 162, Fauchille, Traité de droit international public, t. I, 1ère partie, p.306, Pradier-Fodéré, Droit international public, p.237). On se trouve, dans le cas particulier, devant un gouvernement de fait qui s'est déclaré indépendant du Gouvernement chinois, mais qui ne fait pas partie encore de la communauté internationale. Les traités conclus par la Chine restent donc, en principe, en vigueur en ce qui concerne le nouvel Etat. Mais ce dernier ne jouissant pas de l'exercice des droits de souveraineté, les Etats tiers ne disposent guère de moyens juridiques pour lui imposer le respect des traités encore en vigueur.

D'autre part, le Gouvernement chinois, qui reste le Gouvernement légal, n'exerce aucune influence sur les Autorités mandchoukous. Il serait donc vain de s'adresser à lui. Dans cette situation, la Suisse restait juridiquement impuissante et n'était pas en état de contraindre le Gouvernement mandchoukou à donner suite à sa réclamation.

*

*

*

- 5 -

A la suite des complications qui s'étaient produites à Shanghai, nous avons été amenés à nous demander quels étaient, en réalité, les Etats possédant des droits d'exterritorialité en Chine et qui rentraient dans la catégorie des Puissances dites "capitulaires". S'agit-il des Puissances seulement telles que la France, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la Norvège, les Pays-Bas et le Brésil, dont les traités sont encore en vigueur, ou s'agit-il aussi de toutes les Puissances, comme la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, qui, en vertu d'accords provisoires, bénéficient des droits de l'exterritorialité? Il nous intéressait, en particulier, de connaître si notre pays, qui, aux termes du traité de 1918, n'exerce son droit de juridiction en Chine qu'en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, pouvait être considéré également comme une Puissance capitulaire. L'enquête entreprise à cet égard nous a permis de faire les constatations suivantes.

Lorsque tous les traités (capitulations) conclus avec la Chine étaient des traités "inégaux", comportant les droits d'exterritorialité, ce régime de capitulations et le régime de l'exterritorialité se couvraient exactement; toutes Puissance possédant la juridiction consulaire était, dès lors, "Puissance capitulaire" ou, pour employer l'expression anglaise, beaucoup plus courante en Extrême-Orient, "treaty power" (Puissance à traité).

L'expression "treaty power" ne semble, toutefois, plus avoir la même portée aujourd'hui. En effet, des vingt-

- 6 -

cinq Puissances ayant des traités avec la Chine, dix, quoique littéralement "Puissance à traité", n'ont plus le bénéfice de l'exterritorialité alors que, sur les quinze autres, quatre seulement (si l'on excepte la Norvège et les Pays-Bas, qui, récemment, ont souscrit, en principe, à l'abandon des privilèges découlant de leurs traités avec la Chine), soit la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Brésil, peuvent se réclamer de capitulations encore en vigueur leur accordant expressément des droits d'exterritorialité.

En présence de cette situation nouvelle, la terminologie semble avoir cessé d'être conforme et les auteurs discutent sur la portée qu'il convient d'attribuer aux mots "treaty power". Les uns déclarent que, seules, les Puissances dont les traités sont encore en vigueur peuvent être appelées "Puissance à traité" (treaty powers). Dans cette acception stricte, la Suisse ne serait donc et n'aurait jamais été une Puissance capitulaire. D'autres auteurs sont de l'avis que le terme "treaty power" s'applique, en général, à toutes les Puissances qui ont des droits d'exterritorialité, mais non pas aux Puissances qui entretiennent seulement des rapports contractuels avec la Chine. C'est ainsi que la Belgique, le Brésil, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, le Pérou, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse et les Etats-Unis sont considérés aujourd'hui comme étant des "treaty powers", en ce qui concerne du moins le "settlement international" de Shanghai. Dans la pratique, lorsque le Corps

- 7 -

consulaire se réunit, les consuls des "treaty powers" convoqués sont ceux des pays possédant en fait la juridiction consulaire, à savoir: les Etats-Unis, la Belgique, le Brésil, le Chili, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse. Par contre, l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Pologne, la Tchécoslovaquie et le Mexique sont exclus de cette liste. En ce qui concerne plus spécialement la Suisse, il est intéressant d'observer qu'elle se trouve expressément désignée comme "treaty power" dans les textes anglais et chinois de la déclaration annexe de notre traité du 13 juin 1918.

En conclusion, on peut constater que, dans l'acception courante et large consacrée par la pratique et par la déclaration du 13 juin 1918, la Suisse, bénéficiant, en fait, du régime de l'exterritorialité en Chine, est une "treaty power" (Puissance capitulaire), mais que, par contre, elle ne porte pas ce titre pour les auteurs qui, contrairement à la pratique et s'en tenant à la tradition, ne considèrent comme Puissances à traité que les Etats qui peuvent se réclamer d'une capitulation encore en vigueur, soit d'un des traités dits "inégaux" stipulant expressément le droit de juridiction.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

Le Chef
de la Division des Affaires étrangères: